

## El papel del Estado en el cambio educativo: ¿Actor protagonista, secundario o figurante?

Dr. Jesús Manso

Universidad Autónoma de Madrid

Cuadernos de Pedagogía, Nº 487, Sección Tema del Mes, Marzo 2018, Editorial Wolters Kluwer

Reconociendo que hay muchos actores que están cambiando la educación (con intenciones muy variadas tras sus actuaciones), sigue siendo oportuno preguntarse si hay alguno(s) de ellos que lidere, coordine y/o regule dichas propuestas. Y en caso afirmativo, ¿quién(es) es y cómo procede? En este sentido la siguiente pregunta mantiene su pertinencia: ¿debe ser el Estado quien gestione el cambio educativo?

La causa principal por la que el Estado asumió un papel protagonista en la formación de sus ciudadanos tuvo que ver, entre otras cuestiones, con garantizar el derecho a la educación básica de toda la población. Esto tuvo lugar a partir de la Revolución Francesa. En España no se produjo este hecho hasta la primera mitad del siglo XVIII y su materialización legislativa fue la Ley Reguladora de la Enseñanza de 1857 o Ley Moyano. Desde ese momento, la Administración pública siempre ha formado parte en la definición del sistema educativo formal. Sin embargo, en la actualidad el Estado-nación sufre una profunda crisis. Este se empequeñece ante nuevos poderes internacionales y globalizados y eso supone redefinir su papel en la gestión educativa. El Estado exige ser protagonista, pero tal vez ya haya pasado a ser actor secundario o incluso figurante. En este artículo vamos a profundizar en ello. Y en caso de que ese destierro (mayor o menor) haya ocurrido, ¿es eso lo más adecuado para mejorar la formación de todos y cada uno de los ciudadanos de un país? también pretendemos ahondar en esta reflexión en las siguientes páginas.

Junto a la noble y necesaria tarea de garantizar el derecho a la educación, los sistemas educativos formales se convierten, desde su origen, en una herramienta de consolidaciones de los Estados-nacionales modernos surgidos en esa misma época. Por ello, parece evidente que el papel de la Administración pública en materia de educación siempre ha generado ciertos conflictos ideológicos. Lo acontecido con los Estados, sobre todo con los totalitarios, a lo largo del siglo pasado supuso enfatizar una desconfianza creciente hacia esta institución. La escuela se transformó en un elemento esencial para la construcción nacionalista e ideológica del fascismo italiano, el nazismo alemán, el sistema soviético, entre otros, y, por supuesto, del franquismo español. En el caso de España, además con una clara vinculación política con la Iglesia Católica; aspecto este importante, pues ha marcado no sólo la desconfianza hacia el Estado sino también hacia otras instituciones y su participación en la definición de políticas públicas. La utilización de la escuela por parte de los nacionalismos constituye desde ese momento una preocupación permanente de tipo social ante la que no pocos colectivos se movilizan evitar que esto vuelva a ocurrir.

Es verdad que hay una gran diferencia entre un Estado totalitario y un Estado democrático, pero lo cierto es que el modelo neoliberal (ampliamente extendido en los países occidentales) mantiene su recelo ante cualquier tipo de estructura estatal, aunque sea democrática, porque la considera un peligro para la libertad individual y un insuficiente aprovechamiento de los recursos. Sin embargo, la solución neoliberal confía la eficiencia a los mecanismos del mercado, institución que despierta también una gran desconfianza por sus lógicas competitivas que ahondan en las desigualdades y en la exclusión de los más necesitados. El debate, pues, se da entre dos desconfianzas recíprocas: por un lado, los mecanismos del mercado solo introducen igualdad cuando se mueven dentro de un marco ético y, por otra parte, la defensa de ese marco debe ser competencia del Estado, por lo que no se puede prescindir de él. Llegando a la actualidad, De Puelles (1993) ofrece un diagnóstico de gran precisión, como consecuencia del largo proceso que hemos tratado:

«La educación se ha convertido en una institución pública muy compleja que cumple múltiples fines. Sigue conservando, es cierto, la vertiente privada que siempre tuvo, pero las funciones públicas de la educación siguen siendo hoy tan importantes, o más, que en el siglo del Estado liberal. Querer identificar la educación con un bien más producido por el mercado, como ha pretendido la "revolución conservadora", contradice nuestra memoria histórica: ni la escolarización universal, ni el acceso popular a la enseñanza secundaria, ni la apertura de la enseñanza universitaria son obra espontánea del mercado; el examen de la realidad nos dice que son obra de la acción continuada de los poderes públicos. Es cierto que la exaltación de lo público puede llevarnos —como ha sucedido en nuestro siglo— a la aberración del Estado totalitario, pero la privatización de lo público puede llevarnos también a tiempos pasados en que el individuo estaba a merced de otros poderes, más fuertes y más implacables que el mismo Estado».

Desde este análisis hasta la actualidad ha seguido produciéndose una evolución social caracterizada por la globalización y sus efectos que están condicionando todavía más el papel del Estado en la definición de políticas públicas, en general, y en decisiones de cambios educativos, en particular. Y, en cualquier caso, el Estado se ve cada vez más asediado por la cantidad de agentes que están ahora pugnando por hacerse un hueco a la hora de cambiar la educación. Reconociendo que hay muchos actores que están cambiando la educación (con intenciones muy variadas tras sus actuaciones), sigue siendo oportuno preguntarse si hay alguno(s) de ellos que lidere, coordine y/o regule dichas propuestas. Y en caso afirmativo, ¿quién(es) es y cómo procede? En este sentido la siguiente pregunta mantiene su pertinencia: ¿debe ser el Estado quien gestione el cambio educativo?

Para responder a esta pregunta conviene definir primero el concepto que se tiene del Estado en la actualidad, así como sus obligaciones y competencia en materia educativa. Por un lado, parece evidente que el Estado tiene que organizar toda la arquitectura del sistema, proteger el derecho a la educación y financiarlo; esto nadie lo pone en duda ahora. Pero, por otro lado, los cambios que necesita el sistema educativo están poniendo de manifiesto una falta de liderazgo efectiva por parte de la(s) Administración(es) educativa(s). Cohen y Hill (2008), en *Learning Policy: When State Education Reform Work*, sostienen que la responsabilidad del político es armonizar currículos, la evaluación del sistema y la formación del profesorado. Sin embargo, nada de esto parece eficaz si no va acompañado de una capacidad movilizadora, capaz de implicar a muchos agentes.

El tema es tan apasionante y relevante como sensible y peliagudo porque hay posturas ideológicas enfrentadas que, como hemos visto, se heredan del pasado y se añaden nuevas problemáticas como consecuencia de la incorporación de nuevos actores y poderes. Para unos el sistema educativo debe ser completamente público y el Estado debe controlarlo en aras al derecho a la educación de todos en igualdad de condiciones; para otros, la educación hay que ponerla a salvo del Estado para que no la utilice para su beneficio. Además, entre una y otra postura, hay también una amplia diversidad de propuestas intermedias, incluidas las corrientes de la desescolarización.

En el caso español, esta situación se complejiza más si cabe si atendemos a las enormes diferencias (por ejemplo, en inversión por alumno, en rendimiento académico, en desarrollo normativo, en segregación escolar, etc.) que se encuentran entre las Comunidades Autónomas; y esto a pesar de contar, teóricamente, con un marco legislativo común proveniente de la Administración central. Estamos en un punto en el que parece necesario apostar por un equilibrio, nada sencillo por otro

lado, entre estos dos polos: intervencionismo y neoliberalismo. En búsqueda de posibles soluciones y del encuadre del Estado en el escenario mundial actual, conviene ser conscientes de que esta situación no es propia y única de las políticas educativas, sino que responde a dinámicas mucho más amplias.

En medio de la actual complejidad descrita, las tesis clásicas de Bowe y Ball (1992) pueden resultar de interés. Estos autores ya insistían en la idea de que el cambio educativo tiene lugar en tres contextos distintos, con implicaciones diferentes. En concreto hablaban de un contexto macro en el que encontramos la definición de agendas globales por parte de organismos internacionales, fuerzas sociales, grupos políticos y, por supuesto, los sectores económicos y financieros que plantean al sistema educativo continuas exigencias de adaptación al cambio social y a los nuevos sistemas de producción. En segundo lugar, el nivel de las políticas estatales más tradicional cuya intención es la de organizar de forma concreta el ordenamiento de las instituciones escolares a través de las normativas educativas correspondientes. Y, en tercer lugar, estaría el contexto de la práctica real que ocurre en las aulas que construyen los docentes, equipos directivos y la comunidad educativa implicadas en la vida de los centros.

A este respecto, Esteve (2003) nos recuerda que existen claras contradicciones entre estos tres contextos y que solo comprendiendo dichos disensos seremos capaces de entender la situación actual de nuestros sistemas educativos europeos, en los que muchas personas estarían de acuerdo en aceptar la existencia de una profunda crisis. Por otro lado, si se quiere provocar un cambio educativo que llegue a buen puerto es fundamental tener en cuenta las dinámicas de estos contextos. Por último, añade una reflexión de gran importancia al respecto del cambio educativo, de su origen y de su gestión:

«El cambio educativo se produce más en la línea de las revoluciones silenciosas, mucho más moderadas y evolutivas que las revoluciones repentinas y drásticas; ya que todas las transformaciones implican una reconstrucción dialéctica de lo existente. Por eso fracasan todos los intentos de cambio que no tienen en cuenta la cultura profesional, las opiniones y las condiciones de trabajo de los profesores, ya que ellos y las instituciones escolares tienen sus propias tradiciones y estructuras de trabajo, que dependen de personas con una determinada sensibilidad, con una determinada historia personal y una específica concepción de la enseñanza que se ha formado en un determinado contexto histórico».

A lo ya expuesto, conviene también recordar que el derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone a los Estados, al menos, las siguientes obligaciones: respetar, proteger y cumplir. La obligación de respetar exige que los Estados eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia.

Sin embargo, como ya indicamos Marina, Pellicer y Manso (2016) en los Papeles para un pacto educativo, a estas tres obligaciones hay que añadir una cuarta: promover iniciativas de la sociedad civil que ayuden a la mejora de la escuela. A este respecto Muzzacato (2014) sostiene que existe un mito falso y ampliamente extendido: el Estado sólo interviene para subsanar posibles fallos en el desarrollo de las regulaciones. Esta autora, por el contrario, defiende que el Estado no es un lento y conservador ente burocrático, sino todo lo contrario: es la organización más emprendedora del mercado y la que asume inversiones de mayor riesgo. La noción de Estado promotor, que anima a iniciar proyectos, sin tener que ejecutarlos directamente, permite un mayor dinamismo social. El caso de Finlandia puede ser, como en otros aspectos educativos, inspirador. Como todo país perteneciente a la Unión Europea, Finlandia reconoce el libre mercado como principio de organización política, pero esto no ha supuesto, en ningún caso que el Estado haya asumido que tiene un papel secundario a la hora de liderar cambios sociales y, en ellos, incluidos los educativos. Más bien, todo lo contrario. El éxito del Estado finlandés, entre otras cuestiones, se debe a que han fomentado una sociedad inteligente y una organización social que estimula la creatividad y la innovación liderado desde las políticas públicas. Y esto, lo han conseguido sin haber pretendido hacer la competencia al sector privado, sino canalizando políticas que hacen el sector privado más competitivo y derivándose de ello grandes beneficios para la mejora de la sociedad y de cada uno de los ciudadanos.

Para finalizar las propuestas de soluciones, y como complemento a esta proposición del Estado como promotor, parece relevante añadir la propuesta de Guttman (2001) que propone cuatro principios que deben guiar las acciones de la Administración educativa. En primer lugar, resulta esencial que exista un principio de no represión lo que supone no limitar el debate entre distintas concepciones, siempre que se muevan dentro de los marcos constitucionales y de derecho internacional. El segundo principio es el de no discriminación que hace referencia a que se cumpla el derecho a la educación de todas las personas. En tercer lugar, el principio de autorización democrática que supone que el Estado tenga que justificar democráticamente las decisiones que toma. Y, por último, el principio de umbral democrático que exige atender a los más desfavorecidos, proporcionando las oportunidades educativas que les permitan estar en igualdad de condiciones, independientemente de sus características individuales y situaciones contextuales.

Por último, como apuntábamos con anterioridad, cualquier solución a este respecto parece requerir necesariamente ir acompañado de una capacidad movilizadora, capaz de implicar a muchos agentes. Y es aquí donde el Estado sigue teniendo que ser protagonista, aunque conviene ser conscientes que su puesto está dispuesto a asumirlo otros actores y poderes. Este riesgo es evidente. Aquí, el que no corre, vuela. Pero el problema más importante de esto es que hay otros muchos (cada vez más) que ni vuelan, ni corren... ¿Y quién se hace cargo de ellos?

### Para saber más

- Bowe, R. y Ball, S. (1992). *Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge.
- Cohen, D. K. y Hill, H. C. (2008). *Learning policy: When state education reform works*. Yale University Press.
- De Puellas Benítez, M. (1993). Estado y educación en el desarrollo histórico de las sociedades europeas. *Revista Iberoamericana de educación*, 1(2).
- Esteve, J.M. (2003). *La tercera revolución educativa. La educación en la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Paidós
- Guttman, A. (2001). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Barcelona: Paidós.
- Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2016). *Papeles para un pacto educativo*. Madrid: Universidad Nebrija – Fundación Universidad de Padres – Fundación Trilema.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor*. Barcelona: RBA.